

<http://lipietz.net/Riesgos-y-desafios-de-la-negociacion-del-ALCA>

Riesgos y desafíos de la negociación del ALCA

- Député européen (Verts, France) - Amérique latine - Equateur -



Date de mise en ligne : mai 2002

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

Las negociaciones para constituir un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se iniciaron en 1994 bajo el impulso de los Estados Unidos. Si bien la propuesta se ha venido discutiendo por años, y sus antecedentes se remontan a la Iniciativa de las Américas del entonces presidente George Bush padre, fue la administración de Bill Clinton la que inició el proceso formal, convocando a un reunión presidencial en Miami. Desde entonces la negociación ha tenido sus momentos de ata, y otros de baja. Más recientemente, con la nueva presidencia de G. Bus hijo, las negociaciones han tomado un nuevo ímpetu, y por lo tanto es imprescindible comenzar un análisis pormenorizado de sus implicancias para el continente.

En el ALCA participan todos los países de Latinoamérica y el Caribe, a excepción de Cuba, junto a Estados Unidos y Canadá. En caso de concretarse será el bloque comercial más grande del mundo, con más de 800 millones de personas.

En los últimos dos años han tenido lugar cambios importantes. Entre ellos se destaca el exitoso llamado de Brasil a una cumbre para crear un Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), la que a las pocas semanas recibió como respuesta el anuncio del entonces presidente B. Clinton de iniciar negociaciones con Chile para concretar un acuerdo de libre comercio. Ese hecho fue un golpe a los intentos de expansión del MERCOSUR, y en los hechos congeló la iniciativa del ALCSA. A esto se suma las dificultades internas del MERCOSUR, que tras un período de rápida y fuerte expansión, se estancó primero con la devaluación del real en Brasil, desde fines de 2001 con la crisis Argentina, y en abril 2002 con el inicio de conversaciones entre Uruguay y EE UU por otro acuerdo de libre comercio.

La situación del MERCOSUR es un dato importante en el contexto del ALCA. Por un lado, varios analistas consideran que el reflotamiento del ALCA en 1994 fue una respuesta de EE UU a los fuertes progresos del MERCOSUR, y las negociaciones de ese bloque con la Unión Europea. Por otro lado, Brasil por sí sólo, y apoyándose en el MERCOSUR, ha sido uno de los más críticos a las posturas negociadoras de los EE.UU.

Finalmente, los acuerdos de la OMC en Qatar, a fines de 2001, alientan la tendencia a liberalizar el comercio mundial, pero en especial a ampliar las reglas de comercio a nuevos sectores, los que pasan a ser considerados productos o servicios bajo reglas comerciales. Los acuerdos en otros terrenos, como la liberalización agrícola, son todavía muy inciertos.

La nueva situación de la negociación del ALCA

Las negociaciones del ALCA parecen haberse acelerado en el año 2001. El hecho más conocido fue la Cumbre Presidencial de las Américas, realizada en Quebec, Canadá (del 20 al 21 de Abril de 2001), fue la tercera de su tipo, y en ese caso la batuta pasó a manos del nuevo presidente de los EE UU, George Bush, quien proclamaba que "ha llegado la hora de extender los beneficios del libre comercio a todos nuestros pueblos", defendiendo el comercio abierto como un instrumento clave para crear y expandir la prosperidad y apuntalar las libertades democráticas, poniendo como ejemplo el acuerdo de América del Norte.

En Quebec los presidentes aprobaron una serie de acuerdos generales, casi todos englobados en un Plan de Acción, que en líneas generales repite las ideas de la anterior cumbre de Santiago de Chile (1998). Se destacó la

aprobación de una cláusula democrática como condición para integrar el ALCA, inspirándose en una medida similar del Mercosur, aunque los detalles de su implementación todavía no son claros.

Si bien la prensa ha dado mucho más cobertura a la Cumbre Presidencial de Québec, en realidad los acuerdos más importantes sobre el ALCA se lograron antes en Buenos Aires (6-7 de abril). Examinaremos seguidamente los aspectos más destacados.

En primer lugar se acordó un cronograma preciso, manteniéndose como meta para terminar las negociaciones enero de 2005, y una puesta en marcha en diciembre de ese año. Las pretensiones de EE UU en adelantar las fechas no logró consenso, pero tampoco triunfaron los intentos brasileños de atrasar todo un poco más. Este acuerdo no es un hecho menor, y deja en evidencia que el tiempo disponible es realmente escaso, ya que en diversos temas claves deben haber recomendaciones y resoluciones en abril de 2002, para iniciar negociaciones específicas el 15 de mayo de 2002.

En Buenos Aires también se logró otro acuerdo de enorme importancia : dar a conocer al público los borradores de la negociación. Todos esos textos venían siendo mantenidos en secreto por los gobiernos, lo que ha desatado las críticas de sindicatos y ONGs por años. Felizmente esa resolución se ratificó en Quebec y a los pocos días se publicaron los borradores. En los últimos meses varios analistas han trabajado sobre ello, y han encontrado que casi todas las secciones aparecen sin acuerdo, varias veces con textos alternativos y a veces hasta contradictorios. A pesar de eso, quedó en claro que buena parte de las propuestas apuntan a una pronunciada liberalización comercial en todo el continente.

En la actual negociación, los gobiernos acordaron que en el ALCA se respetaría un acuerdo único ("single undertaking"), donde no habrá acuerdo final hasta que todos los temas hayan sido resueltos. Esta cláusula es uno de los principales reaseguros de los gobiernos del Sur para lograr algunas concesiones, y a partir de ella se espera imponer el "paralelismo" en las negociaciones, donde las concesiones arancelarias que se otorgarán, debían recibir como contraparte desmantelamientos del proteccionismo agrícola de Estados Unidos y Canadá. En otros temas se mantienen las diferencias entre los gobiernos ; es el caso de las medidas antidumping, subsidios y barreras fitosanitarias, usados con frecuencia por Estados Unidos y que obstaculizan la apertura.

Una buena parte de las discusiones radica en que algunos gobiernos del Sur reclamana ciertas compensaciones desde EE.UU. y Canadá, especialmente una reducción en las barreras y protecciones de su sector agropecuario. El presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, firmemente advirtió que su país sólo entraría a una zona de libre comercio si EEUU y Canadá aceptaban negociar sus barreras no arancelarias. Cardoso afirmó que el ALCA "será bienvenida si su creación significa un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos, de lo contrario, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable". A pesar de las reticencias de algunas naciones, la gran mayoría parecen entusiasmados con ingresar al ALCA rápidamente. Chile ya se ha adelantado en ese camino con una negociación por separado con los EE UU, y más recientemente ha iniciado ese camino Uruguay.

Las implicancias de la perspectiva ALCA

La actual propuesta de vinculación comercial que encierra el ALCA posee una serie de atributos que están siendo claramente identificados. En primer lugar, lo que se está negociando nada tiene que ver con el proceso de integración europeo, de donde las similitudes que ocasionalmente se hacen con la Unión Europea no son correctas. La propuesta del ALCA está restringida al plano comercial, y no existen negociaciones sobre mecanismos de integración en otros campos, como el políticos, o la instalación de un sistema legal supranacional.

Toda la información disponible indica que la propuesta actual del ALCA está inspirada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que vincula a Estados Unidos con Canadá y México. La iniciativa se restringe al plano económico, y más específicamente comercial, sin contrapesos políticos sustantivos. Por lo tanto, el viejo esquema de "un país un voto" queda en los hechos suplantado por poderes de negociación proporcionales a las economías. Este tipo de vinculación entre los países encierra varios problemas que se analizan seguidamente.

La situación diferencial de los países latinoamericanos

Otro aspecto que se debe analizar es el peso diferencial del comercio con los EE.UU., lo que a su vez explica varias posiciones en las negociaciones. En el caso mexicano y centroamericano, los Estados Unidos son un destino privilegiado de las exportaciones, con un peso muy importante en el comercio total. El extremo opuesto se observa en el MERCOSUR, el que cuenta con la ventaja adicional de destinos de exportación más diversificados. Por lo tanto para México y los países centroamericanos, la negociación del ALCA tiene urgencias mucho mayores, ya que a juicio de varios negociadores permitiría asegurar ese importante destino de las exportaciones, y sus economías ya tienen lazos muchos más intensos. La contracara de esta situación es que la pretendida unidad de América Latina en esta negociación choca contra intereses comerciales muy distintos dentro de la propia región. Mientras unas naciones quisieran acelerar el ALCA, otras buscan su retraso en tanto les interesa mantener esa diversificación exportadora.

Cambios en los patrones productivos

Por cierto que es difícil predecir que ocurrirá con cada uno de los países de América Latina en caso de aprobarse la propuesta del ALCA. Pero la experiencia de México vinculándose al TLCAN ofrece varios ejemplos de lo que podría suceder, más allá de los problemas metodológicos de cómo separar los efectos de ese tratado de los propios ajustes estructurales y liberalización comercial iniciados por el propio gobierno mexicano.

Por un lado, sin duda existió un fuerte aumento de las exportaciones mexicanas, y con ello un incremento de la economía mexicana. Usualmente los defensores del ALCA ponen como ejemplo el fuerte incremento exportador para demostrar las bondades de la propuesta. Para ser más precisos se debería agregar que buena parte de ese comercio se debe a "maquilas" en la zona fronteriza, asociada a un comercio intra-firma, sin generar nuevas cadenas productivas propiamente mexicanas. Esas maquilas están asociadas a cadenas productivas que en buena medida residen en los EE.UU. Ciertamente la proximidad geográfica y los bajos salarios son factores claves en explicar la ubicación de las maquilas en las cercanías de la frontera norte de México ; es dudoso que lo mismo se repita con los países del sur, donde los costos de fletes y la distancia cambian drásticamente esas posibilidades.

Además existe fuerte evidencia que muestra un duro golpe sobre ciertos sectores mexicanos, en particular el agrícola (especialmente la producción de maíz, devastada por las importaciones desde EE UU de grano subsidiado). Justamente el comercio agropecuario es uno de los rubros que más serias preocupaciones levanta en el Cono Sur ; no olvidemos que EE.UU. es un gran productor y exportador en casi todos los rubros agroalimentarios propios del Mercosur (tales como soja, carne, leche, maíz, trigo, etc.). Por lo tanto, la apertura hacia el ALCA podría desembocar en una invasión de productos agroalimentarios subsidiados, impactando seriamente sobre campesinos y pequeños productores rurales.

Finalmente, se han encontrado otros graves problemas debidos a una reducción de las condiciones ambientales y laborales ; se han sucedido denuncias sobre casos extremos especialmente en la maquila.

La repetición del patrón de maquiladoras en los demás países Latinoamericanos es incierta. En cambio, es evidente que la liberalización comercial funcionalmente vinculada a los EE.UU. termina acentuando el patrón exportador de algunos recursos naturales, y por lo tanto aumentan sus impactos sociales y ambientales. Diversos estudios plantean dudas que se pueda expandir un incipiente sector manufacturero si tuviera que competir con productos industrializados desde EE.UU. y Canadá. Por lo tanto se espera que varios países sigan sumidos en una estrategia de venta de minerales, petróleo, gas natural, y algunos productos agroalimentarios (especialmente agropecuarios). Se congelaría así un patrón de primarización exportadora muy acotado, ya que unos pocos productos tienen altas representaciones en el total de las ventas al exterior. La exportación basada en recursos naturales está asociada a fuertes impactos ambientales, genera poca mano de obra, y sus valores en los mercados internacionales vienen continuamente en caída.

Asimetría y subordinación

Tanto la negociación actual, como un futuro acuerdo, son profundamente asimétricos. Implican por un lado a EE.UU., la economía más grande del mundo, con otras economías mucho menores. Por ejemplo, el producto nacional bruto de Estados Unidos alcanza los 8 350 miles de millones de dólares, frente a 1 061 mil millones de Brasil a casi 18 mil millones para Bolivia (valores para 1999, calculados sobre una paridad en el poder adquisitivo ; datos del Banco Mundial, 2000). Queda en claro que una nación con Bolivia debe negociar con una economía que es más de 460 veces más grande. El conformar un bloque regional con todos los países del Mercosur, y aún con todos los latinoamericanos, apenas reduce la diferencia, pero en ningún momento se llega a un balance aceptable.

La asimetría también se observa en la propia negociación arancelaria, donde las naciones de América Latina y el Caribe deberán reducir sus aranceles y protecciones, de hecho ya muy bajas, sin saberse cuáles serán las contrapartidas de EE UU y Canadá en rubros clave como el agroalimentario. La misma asimetría se repite en otras cuestiones, como la pretensión de Washington de mantener sus mecanismos de antidumping o de expandir sus exigencias en patentes.

Estas asimetrías no están contempladas en la negociación por mecanismos que amparen a las naciones Latinoamericanas. Apenas existe un grupo dedicado a las pequeñas economías, pero no se han conformado mecanismos políticos para lidiar con la enorme disparidad entre las naciones negociantes.

El ALCA tal como se propone es además un proceso de articulación entre países que genera subordinación. No tiene como contrabalance un proceso de integración en otras esferas, como la política, cultural, etc. El caso del TLCAN es igualmente ilustrativo : allí los ciudadanos mexicanos siguen necesitando pasaporte y visa para viajar a los EE.UU. No existen, ni están previstos, procesos de equivalencia en planos no económicos, especialmente el político. Justamente en esos terrenos el Mercosur ha logrado algunos avances, tales como el libre tránsito de personas sin visas o pasaportes, la coordinación en el área educativa y sanitaria, a red de autoridades municipales (Mercociudades) e incluso la proliferación de articulaciones culturales.

Erosión del Estado-Nación

Finalmente, todo parece indicar que siguiendo el ejemplo del TLCAN, se transferirán enormes capacidades de acción a las empresas internacionales y su flujo de capitales, incluyendo serios recortes a la soberanía de cada país para regularlas. Justamente ese punto quedó en evidencia con el texto del borrador del capítulo en inversiones del ALCA. El hecho reviste cierta complejidad ya que en sentido estricto no se refiere a una imposición de un país sobre otro (asumir que es una imposición de EE.UU. sobre las naciones latinoamericanas sería una simplificación), sino

que es algo más profundo : es la imposición de una nueva manera de generar reglas y normas, que no tiene necesariamente una ubicación geográfica.

Esta nueva racionalidad operará sobre todas las naciones, y eso hace que también EE.UU. la sufrirá, y sus ciudadanos podrán estar afectadas por ella. Esto se debe a que las empresas transnacionales quedan desvinculadas de sus países de origen, y ellas pueden demandar no sólo a otras empresas, sino a los Estados. Por lo tanto emerge un grave problema de erosión del Estado-nación.

La importancia de las inversiones

Muchos de estos aspectos quedan ilustrados con la propuesta de liberalizar las inversiones en el marco del ALCA, que van mucho más allá del simple flujo de inversiones y expresan nuevas formas de regulaciones sobre las economías nacionales, e incluso sobre las regulaciones sociales y ambientales. Analizaremos algunos aspectos destacados.

La inversión extranjera sigue siendo importante en América Latina, y en muchos casos se buscan medidas específicas para atraerlas. A pesar de esa valoración, las inversiones extranjeras directas (IED) vienen cayendo en América Latina con respecto al total mundial (en el orden de los U\$S 74 mil millones en 2000 ; una cifra mayor a lo recibido a comienzos de la década de 1990, pero inferior a 1999). Los principales destinos fueron Brasil, Argentina y México. La IED es la principal fuente de recursos externos de las economías de la región, ya que las inversiones en las bolsas locales, la colocación de bonos y otros instrumentos, siguen teniendo una participación muy pequeña.

Esta inversión extranjera está íntimamente asociada a los cambios en los sectores empresariales en el continente. Esas modificaciones involucran cambios en la propiedad, destacándose una transferencia a compañías extranjeras, y especialmente las transnacionales. Es posible adelantar que el peso de esas empresas es una de las fuerzas impulsoras para lograr un rígido acuerdo sobre inversiones. En efecto, las compañías transnacionales de EE UU y Canadá, y sus gobiernos, son una de las fuerzas que promueven el ALCA, y en especial procedimientos para retirar sus ganancias desde los países y mecanismos que las vuelva inmune a las regulaciones de los gobiernos. Sorpresivamente algunos gobiernos latinoamericanos repiten en parte esa tendencia entre sí (el ejemplo más claro es el comportamiento de la compañía mexicana Cemex en sus inversiones en Centroamérica).

Lastimosamente la discusión sobre estos temas no despierta mucha discusión, ya que la mayoría de los países latinoamericanos han realizado buena parte de la liberalización en esa materia. Por lo tanto, los conflictos emergen esencialmente frente a otros dos temas : las medidas laborales y ambientales. Bajo el borrador actualmente en consideración, una empresa extranjera podrá recurrir contra medidas laborales, como la seguridad en el lugar de trabajo, y contra regulaciones ambientales, como impedir el uso de agrotóxicos. Podrá hacerlo invocando que esas regulaciones implican un trato diferencial y discriminatorio frente a otras empresas nacionales, de donde el problema pasa a ser si existió un trato diferente antes que la validez o no de las condiciones ambientales o laborales.

Por otro lado, el borrador sobre inversiones también ofrece otro mecanismo muypreciado por las empresas extranjeras : permite saltarse la soberanía judicial de cada país y apelar a comités de arbitraje comercial. Se crea así un mecanismo para asegurar el cumplimiento de los acuerdos del ALCA en el terreno comercial, y que va más allá de las soberanías y reside directamente en los escenarios comerciales.

El borrador del capítulo sobre inversiones aborda otros temas, como los requerimientos de performance, personal "clave" de las empresas, transferencias, expropiación y compensación, compensaciones por pérdidas, excepciones generales, resoluciones de disputas, disputas entre Estados, disputas entre inversores y Estados (donde se incluyen provisiones sobre el arbitraje), y un largo artículo con las definiciones básicas.

Si bien prácticamente todo el borrador se encuentra entre corchetes, indicando desacuerdos entre los gobiernos y hay más de una redacción posible para cada artículo, una lectura atenta muestra que el énfasis está en asegurar condiciones para la inversión extranjera y para las actividades de empresas extranjeras. Se apunta a la libre transferencia de inversiones y ganancias, donde si bien hay al menos cinco versiones diferentes del artículo sobre este tema, todas buscan asegurar desmontar las restricciones.

Los artículos sobre regulaciones de las inversiones, trato nacional y disputas entre empresas y Estados, son similares a los del capítulo 11 del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que vincula a EE UU, Canadá y México). Tanto en ese capítulo, como en varios pasajes del borrador del ALCA, las empresas nacionales y extranjeras pueden demandar a los Estados toda vez que afirmen que una medida gubernamental determinará la posible pérdida de sus futuras ganancias. Ese tipo de hechos pueden ser definidos como "expropiaciones" o "nacionalizaciones" indebidas. Una vez establecida un reclamo desde una empresa contra un gobierno, éste puede avanzar bajo un mecanismo de disputa y arbitraje propio del ámbito comercial, y por fuera de los poderes judiciales. Estas son posiciones extremas donde no sólo existe una pérdida de soberanía de los países frente al ALCA, sino frente a las propias empresas extranjeras.

Los arbitrajes sobre inversiones a nivel internacional están en manos de dos instituciones. Por un lado, se encuentra el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas en Inversiones (ICSID por sus siglas en inglés), que tiene por finalidad arbitrar disputas comerciales relacionadas con las inversiones, tanto entre particulares como entre éstos y los Estados. Este centro es una institución asociada al Banco Mundial. Los países se someten voluntariamente a ese mecanismo debiendo adherir al Convenio sobre Arreglo de Diferencias sobre Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados. Por otro lado, se debe mencionar a la Organización Multilateral para la Garantía de las Inversiones (MIGA por sus siglas en inglés), la que también depende del Banco Mundial. En este caso, la organización asegura contra los llamados "riesgos no comerciales" en países en desarrollo, los que en la actualidad están referidos a problemas políticos, laborales y ambientales.

En estos casos, la puerta legal para evadir el sistema judicial de cada país es demostrar que la empresa extranjera recibe un trato que es diferente a aquel recibido por las empresas nacionales. Como esa es una circunstancia ambigua, fácilmente las empresas pueden recurrir contra cualquier medida que consideran dañina. En realidad las limitantes se encuentran en la capacidad de las empresas en invertir tiempo y dinero en las firmas de abogados especializados que llevarán adelante la demanda.

Las consecuencias de estas medidas son impactantes. Los tribunales de justicia dejan de tener utilidad, y las resoluciones quedan en manos de paneles de arbitraje internacionales. A ello se suma que no existe ninguna opción de defensa desde las organizaciones sindicales o sociales, ni siquiera desde el ciudadano. En efecto, en el borrador no se reconoce que los propios ciudadanos o sus organizaciones representativas puedan también elevar acciones para defenderse. Sólo los inversores tienen derecho a la defensa. Justamente en este nivel se hace evidente la erosión de las capacidades del Estado-nación que se comentaban más arriba.

La propuesta del ALCA incluso va más allá de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay del GATT, y que hoy lleva adelante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Allí nada se dice sobre un trato nacional para la inversión extranjera ni la aplicación de la cláusula de "Nación Más Favorecida", de donde los gobiernos pueden controlar el ingreso del capital, imponer condiciones diferenciales, e incluso incentivar a los nacionales pero no a los extranjeros. El ALCA va más allá de todo esto, y propone el "trato nacional" a las inversiones amparándolo de forma extrema.

Empresas contra gobiernos

Es posible que se piense que esta visión sobre el capítulo de inversiones del ALCA sea exageradamente negativa.

Riesgos y desafíos de la negociación del ALCA

Para rebatir esas dudas basta mirar con los hechos que se han sucedido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde el ya mencionado capítulo 11 protege a los inversiones de una manera similar a la que se espera aprobar en el ALCA. En los últimos años se han sucedido al menos seis casos de demandas de empresas contra gobiernos. Los casos son los siguientes :

Caso Mondev International de Canadá versus Estados Unidos, donde se reclaman \$ 50 millones de dólares por pérdida de derechos sobre terrenos.

Caso Methanex de Canadá versus Estados Unidos, con una demanda de \$ 970 millones de dólares por lucro cesante al prohibírsele usar un aditivo en la gasolina calificado como cancerígeno.

Caso Loewen de Canadá versus Estados Unidos, donde esa compañía funeraria reclamó contra los resultados de juicios que le eran adversos.

Caso Myers de EE UU contra Canadá, por 6,3 millones por limitaciones de exportaciones de un compuesto hacia los EE UU.

Caso Ethyl Corp de EE UU contra Canadá, con una demanda por "expropiación indebida" al prohibirse la importación del compuesto MMT.

Caso Metalclad Corp contra México, donde se invocó una "expropiación indebida" ante la resolución del estado de San Luis de Potosí denegando el permiso para construir una planta de manejo de residuos.

Esta lista de casos es impactante ya que muestra a empresas privadas demandando a gobiernos. Esas acciones incluso se alzaron contra el gobierno de Estados Unidos. Por lo tanto es natural elevar fuertes dudas sobre que sucedería en los países de América Latina cuando una compañía de ese porte los demandara, donde las capacidad institucionales son más débiles, y los recursos económicos para contratar firmas de abogados especializados son casi inexistentes.

Estos procedimientos significan por otro lado debilitar la soberanía de las naciones. El Poder Judicial quedan relegados a un segundo plano e incluso pasan a ser prescindentes. Esto se debe a que los gobiernos, en caso de firmar el capítulo de inversiones tal como está planteado, aceptan las potestades de los mecanismos de arbitraje comercial a nivel internacional.

El caso de la empresa funeraria Loewen es un ejemplo típico, ya que esa compañía perdió varios juicios a nivel de las cortes de EE UU por prácticas fraudulentas, y una vez que agotó las instancias nacionales, pasó a demandar al gobierno de EE UU, alegando que recibía un trato diferencial como firma extranjera. En este caso se observa además una discriminación en sentido inverso, ya que una compañía de EE UU, una vez que agota las instancias judiciales dentro de su país debe acatar los fallos, pero a una firma extranjera le queda una nueva oportunidad apelando al capítulo 11 del TLCAN.

Estos mecanismos tienen un gran poder. En el caso de Ethyl Corp contra el gobierno canadiense referida al comercio del compuesto MMT, un aditivo de la gasolina calificado por la Agencia Ambiental de los EE UU como riesgoso para la salud y el ambiente. Canadá había avanzado en el mismo sentido, prohibiendo el ingreso de ese aditivo en su país. Ante esa medida la empresa Ethyl Corp elevó una demanda por "expropiación indirecta" contra Canadá que se desarrolló por medio del mecanismo del arbitraje. El gobierno canadiense ante el temor a perder al arbitraje terminó pagando 13 millones de dólares a la empresa, y tuvo además que sufrir la humillación de emitir un

comunicado público indicando que el aditivo MMT no era riesgoso para la salud o el ambiente.

El caso de Metalclad contra México es igualmente impactante. En ese hecho las autoridades del estado de San Luis de Potosí denegaron el permiso para una planta de manejo de residuos de Metalclad debido a sus impactos ambientales. La empresa resolvió entonces iniciar una demanda alegando la "pérdida de sus futuras ganancias comerciales", calculada en 90 millones de dólares. El caso quedó en manos del Centro Internacional de Arbitraje de Disputas en Inversiones (asociado al Banco Mundial), el que en agosto de 2000, resolvió otorgar al gobierno de México 45 días para el pago de los 16,7 millones.

Racionalidad más allá de geografías

En cierto modo el ALCA es más que un acuerdo comercial donde unos países intentan sacar ventajas sobre otros. En realidad estamos presenciando el terreno de debate sobre varias concepciones sobre el desarrollo y sobre el Estado-nación. Dentro de los países latinoamericanos, e incluso al interior de EE.UU. y Canadá, son evidentes las discusiones sobre como debe discurrir la vinculación entre las naciones.

Hasta ahora han prevalecido las perspectivas conceptuales fuertemente sesgadas al economicismo. Al ganar los espacios de toma de decisiones en EE.UU. y Canadá, a su vez el peso de la diplomacia de esos países avanza en dirección de una liberalización unilateral impuesta hacia el sur. Otros sectores de importancia en los países latinoamericanos empujan en el mismo sentido.

Existen varias visiones alternativas a esa perspectiva. Algunas de ellas logran ciertos triunfos en limitar la apertura doméstica, en especial nuevamente en EE.UU., donde la dinámica interna en ese país hace que el Congreso sea efectivo en proteger a ciertos sectores sensibles. Ese mecanismo está muy deteriorado en los países latinoamericanos por diversos factores (las debilidades del Poder Legislativo, el menor peso de los grupos empresariales nacionales dedicados a la producción nacional, y la menor disponibilidad de fondos públicos para dedicarlos a la protección y subsidios).

Este tipo de factores deja en evidencia que en realidad nos enfrentamos a una racionalidad que concibe al desarrollo como un progreso esencialmente material, que se desenvuelve en el plano económico, y por lo tanto reacciona ante otros componentes, como el social, laboral o ambiental, interpretándolos como barreras. Por lo tanto, no se puede reaccionar frente al ALCA como "un proyecto de Washington que busca invadir América Latina". En realidad la situación es más compleja, y nos encontramos ante concepciones del desarrollo que no sólo predominan en esa ciudad sino que se repiten en muchas capitales latinoamericanas.

Justamente por ese tipo de razones, los énfasis mercantiles se observan no sólo en las empresas provenientes de EE.UU. y Canadá, sino en muchas otras que tienen un origen latinoamericano. Las imposiciones, manipulaciones, condicionalidades y otras prácticas que han merecido diversas críticas también se repiten con empresas Latinoamericanas operando en países vecinos del continente. A modo de ejemplo se pueden recordar los casos de la petrolera brasileña Petrobras operando en el gasoducto Santa Cruz - Sao Paulo, que ha causado fuertes impactos ambientales en Bolivia ; Luchetti de Chile, implantando una cuestionada factoría en Lima ; o los impactos de Bunge & Born, originariamente de Argentina, con varias plantas en Brasil.

Por lo tanto el ALCA es más que una lucha entre países, o una cuestión de geografía. Incluso es más que un mero debate comercial. La propuesta del ALCA obliga a poner nuevamente en discusión nuestras ideas sobre el desarrollo, sobre el papel del Estado y sobre las formas en que se hace política.

Perspectivas futuras

Frente a esta situación es imperioso comenzar a atender la marcha de esas negociaciones. Si bien existen intereses y gobiernos muy poderosos por detrás de esta iniciativa, también debe reconocerse que nos encontramos en el medio de una negociación. Todo el texto del ALCA es un borrador ; no hay nada resuelto y es posible incidir en la marcha de los futuros pasos. De hecho, casi todas las secciones de los borradores del ALCA se encuentran bajo corchetes.

En este terreno la situación de los países permite observar varias tendencias. Por un lado, Brasil sigue mostrando ciertas resistencias a una apertura unilateral, y en especial frente a las medidas proteccionistas recientes de EE.UU. en acero y agricultura. Otros países empujan hacia la constitución del ALCA, especialmente Chile y más recientemente Uruguay ; las dos naciones mantienen un proceso de negociación bilateral. Algunos centroamericanos están igualmente interesados en una rápida aprobación del acuerdo.

EE.UU. por su lado ha presionado por avanzar en este camino, incluso apelando a ligar libertad y desarrollo con el ALCA bajo el complejo en el escenario de "guerra al terrorismo" y ampliación de las fronteras de seguridad estatal. En ese caso, la marcha futura del Plan Colombia puede afectar las negociaciones del ALCA. Por otro lado, las recientes resoluciones del Congreso de EE.UU. si bien otorgaron una autoridad de negociación comercial a la administración Bush, lo hicieron con una larga lista de excepciones y limitaciones, incluyendo sectores sensibles como el agrícola. Las recientes resoluciones de protección sobre el acero y en especial la reciente Farm Bill, con unos 190 mil millones de dólares de protección a la agricultura, hacen todavía más difíciles las negociaciones. Bajo estas condiciones, poco se puede prometer desde Washington orientado hacia el "libre comercio".

En esta diversidad los intereses corren esencialmente por las ventajas o desventajas comerciales percibidas con la propuesta actual. Pero más allá de esas disputas, las ideas sobre una estrategia alternativa son limitadas entre los gobiernos. Incluso la oposición de Brasil, que en muchos casos es comentada con admiración, no necesariamente significa un cambio en la esencia de las reglas del comercio o del proceso de integración. En varias ocasiones, suplantar una empresa de EE.UU. por una brasileña no arroja mejorías ni en la situación social ni en la calidad de vida de un localidad.

Las organizaciones ciudadanas enfrentan un abanico más diversificado de opciones, con la ventaja de tener ciertas posibilidades de poder incidir en un acuerdo que se encuentra todavía bajo discusión. Una primera tarea es actuar intensamente para difundir los borradores que los gobiernos vienen analizando, y por el otro, elevar propuestas alternativas. La difusión en este caso no es un hecho menor ya que nos encontramos con un tratado que tendrá consecuencias muy negativas, en especial referidas a la pérdida de soberanía, lo que difícilmente recibirá el apoyo ciudadano.

Recordemos que bajo el ALCA se corre el riesgo que muchos logros obtenidos tras largas luchas sociales, especialmente en el terreno sindical, puedan ser modificados para atender a demandas comerciales. Allí la situación es de claroscuros, ya que son precisamente varios gobiernos latinoamericanos son los más fuertes opositores a incluir regulaciones sociales y ambientales en el acuerdo. Ricardo Lagos de Chile ha sostenido sostuvo que su país no aceptará reducir su capacidad exportadora bajo el pretexto de normas ambientales, y justamente en estos días su gobierno está discutiendo una nueva reforma laboral hacia abajo.

Desde la sociedad civil las posturas son claras. En el caso laboral, las declaraciones de las centrales sindicales reclaman puntos como asegurar el empleo y su calidad, apelan a los compromisos dentro de la OIT, y asegurar la atención de las asimetrías. Los mayores sindicatos del continente, junto a organizaciones agropecuarias, ambientales, indígenas y sociales se vienen movilizand para enfrentar este programa de liberalización. En especial la coalición "Alianza Social Continental" fue la que organizo varios de los talleres y marchas en Buenos Aires y

Québec, con una masiva respuesta.

Más allá de estas defensas, no debería caerse en una posición simplista, suponiendo que todo acuerdo de integración entre países es negativo, y de hecho siempre desembocará en algo parecido al TLCAN. La marcha de ese acuerdo y la situación del ALCA dejan en claro una paradoja que no siempre es bien percibida : un acuerdo de libre comercio de hecho puede impedir la integración entre naciones. Un acuerdo de libre comercio no es necesariamente un sinónimo de la integración. Esto es debido a que la liberalización comercial puede impedir una integración en otros planos, como el político, cultural o social, y termina agravando la asimetría entre los socios. Por lo tanto, las opciones alternativas al ALCA se inscriben en generar nuestra propia propuesta de integración alternativa, que desde el inicio incluya componentes políticos para que tenga una regulación social sobre el mercado. Es así que en varios sentidos, el ALCA ofrece una nueva oportunidad para repensar nuestras estrategias de desarrollo y hacerlo en común entre varios países hermanos.

Post-scriptum :

CLAES / La Insignia, www.lainsignia.org, Uruguay, 1 de noviembre del 2002